

Zur Parteimitgliedschaft von Beamten

Josef Franz Lindner

2019-02-15T14:07:46

Eine alte Diskussion in neuem Gewande

Es gibt Themen, die lange erledigt erschienen, bis sie plötzlich wieder ans Licht der Öffentlichkeit gelangen. Ein solches Thema ist die Betätigung von Extremisten im öffentlichen Dienst. Die unter dem Schlagwort „Radikalerlass“ lange erbittert geführte Diskussion, insbesondere um die sog. „Regelanfrage“ beim Verfassungsschutz im Vorfeld und als Bedingung einer Verbeamtung, hatte mit der abnehmenden ideologischen Frontstellung seit den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts an Bedeutung und Schärfe verloren. Lediglich die vom Bundesverfassungsgericht letztlich mangels politischer Relevanz (doch) nicht verbotene, wenn auch als verfassungsfeindlich eingestufte NPD spielte – diesmal auf der rechten Seite des politischen Spektrums – für das Problem des Extremismus im öffentlichen Dienst bisher noch eine Rolle. Mit der Herausbildung populistischer Strömungen hat sich dies in den letzten Jahren wieder geändert. Nach der Entscheidung des Bundesamtes für Verfassungsschutz, die Partei AfD zum Prüffall und ihre Teilvereinigungen „Junge Alternative“ und „Der Flügel“ zum Verdachtsfall zu erklären (dazu [Gärditz, Verfassungsblog 17.1.2019](#)), hat der Bundesminister des Innern angekündigt, eine grundsätzliche Diskussion über Zulässigkeit und Grenzen der Mitgliedschaft von Beamten in politischen Parteien führen zu wollen, und nach Presseberichten einen diesbezüglichen rechtlichen Prüfauftrag gegeben. Die damit intonierten verfassungs- und beamtenrechtlichen Fragestellungen sind in der rechtswissenschaftlichen Literatur sowie in der verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung allerdings bereits weitgehend geklärt.

Der Beamte darf sich politisch betätigen und Mitglied einer Partei sein

Der Beamte verzichtet mit dem Eintritt in das Beamtenverhältnis nicht auf seine Grundrechte. Das zwischen ihm und seinem Dienstherrn bestehende Dienst- und Treueverhältnis verpflichtet den Beamten allerdings zur Beachtung der beamtenrechtlichen „Grundpflichten“: Er hat sein Amt nach den Vorgaben der Verfassung und der Gesetze zu führen, sich loyal gegenüber seinem Dienstherrn zu verhalten, seine Aufgaben „unparteiisch und gerecht“ (§ 33 Abs. 1 Satz 2 BeamtStG) zu erfüllen und er muss sich durch sein „gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten“ (§ 33 Abs. 1 Satz 3 BeamtStG). Im Übrigen behält er seinen „status politicus“: Er darf sich – als Bürger – zu (auch kontroversen) politischen Themen öffentlich äußern, an politischen Veranstaltungen und Versammlungen teilnehmen und sich dabei auch aktiv einbringen. Er darf Mitglied einer politischen Partei und in dieser aktiv sein, sich parteipolitisch artikulieren,

für Wahlmandate und politische Ämter kandidieren und insoweit auch Wahlkampf machen. All dies ist in einer liberalen Demokratie selbstverständlich und steht außer Streit.

Der Beamte unterliegt der Mäßigungs- und Neutralitätspflicht

Die in Art. 33 Abs. 5 GG verankerte Treuepflicht verlangt vom Beamten jedoch politische Zurückhaltung. § 33 Abs. 2 des Beamtenstatusgesetzes formuliert dies wie folgt: „Beamtinnen und Beamte haben bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus Rücksicht auf die Pflichten des Amtes ergibt.“ Daraus folgen Pflichten in zweierlei Hinsicht:

(1) Der Beamte hat sich bei politischen Äußerungen und Aktivitäten, bei der Teilnahme an politischen Versammlungen oder Wahlkampfkationen etc. so zu verhalten, dass keine Zweifel an seiner Verfassungstreue aufkommen. Insofern muss bereits der bloße Anschein, der Beamte stelle die Grundlagen der rechtsstaatlichen, freiheitlichen und demokratischen Verfassungsordnung in Frage oder relativiere sie, vermieden werden. Das Bundesverfassungsgericht ist insofern besonders streng, es implementiert mit dem Begriff der politischen Treue ein Amtsethos: *„Die politische Treuepflicht fordert mehr als nur eine formal korrekte, im Übrigen uninteressierte, kühle, innerlich distanzierte Haltung gegenüber Staat und Verfassung; sie fordert vom Beamten insbesondere, dass er sich eindeutig von Gruppen und Bestrebungen distanziert, die diesen Staat, seine verfassungsmäßigen Organe und die geltende Verfassungsordnung angreifen, bekämpfen und diffamieren. Vom Beamten wird erwartet, dass er diesen Staat und seine Verfassung als einen hohen positiven Wert erkennt und anerkennt, für den einzutreten sich lohnt“* (BVerfGE 39, 334/Ls. 2). Die Pflicht des Beamten zur Verfassungstreue reiht sich also ein in die Kette der Vorschriften des Grundgesetzes, in denen sich das Konzept der „wehrhaften Demokratie“ manifestiert.

(2) Hinzukommt die Neutralitätspflicht: Der Beamte darf sich sein Amt im (partei-)politischen Meinungskampf nicht zunutze machen. Er darf seine amtliche Position nicht zu Gunsten der von ihm vertretenen Meinung und der von ihm unterstützten Partei in die Waagschale werfen, seinen Amtsbonus nicht missbrauchen. § 33 Abs. 1 Satz 1 BeamStG drückt dies wie folgt aus: „Beamtinnen und Beamten dienen dem ganzen Volk, nicht einer Partei.“

Mitgliedschaft des Beamten in einer verfassungsfeindlichen Partei

So weit, so unstrittig. Probleme ergeben sich insoweit nur im Einzelfall. Ist ein Beamter mit einer politischen Äußerung oder einem Engagement „zu weit gegangen“, hat er sein Amt im öffentlichen Diskurs missbraucht oder „seiner“ Partei einen Vorteil verschafft? Solche Fragen sind im Einzelfall zu klären – zumal im

Rahmen des nach rechtsstaatlichen Prinzipien ablaufenden Disziplinarverfahrens. Das mag konkret zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen, ist aber nichts Ungewöhnliches, sondern beamtenrechtliche Routine. Schwieriger wird es, wenn der Beamte Mitglied in einer verfassungsfeindlichen, für verfassungsfeindlich erklärten oder als verfassungsfeindlich angesehenen Partei ist. Kann alleine die Mitgliedschaft in einer solchen Partei ausreichen, um einen Beamtenanwärter nicht einzustellen, ihm also die Verfassungstreue und damit die Eignung im Sinn des Art. 33 Abs. 2 GG abzusprechen, oder ihn in einem Disziplinarverfahren zur Rechenschaft zu ziehen und notfalls zu entlassen? Hier geht es nicht mehr (nur) um die Sanktionierung eines individuellen Verstoßes des Beamten gegen die Mäßigungs- und Neutralitätspflicht, sondern um eine grundsätzliche Zurechnungsfrage: Ist die Verfassungsfeindlichkeit einer Partei für sich genommen ausreichend, um einen Beamten, der Mitglied dieser Partei ist, ebenfalls der Verfassungsfeindlichkeit zu zeihen? Trifft also das Verdikt des Kollektivs auch das Mitglied? Eine solche Zurechnung ist problematisch, weil der Beamte im Einstellungs- wie im Disziplinarverfahren als Individuum auf dem Prüfstand steht. Wenn Art. 33 Abs. 2 GG von Eignung und Befähigung für das Beamtenverhältnis spricht, ist die konkrete Person gemeint, die mehr ist als nur Mitglied einer Partei. Das Spannungsverhältnis von kollektiver Zurechnung und individueller Verantwortung ist noch nicht abschließend ausgelotet. Insofern tut Differenzierung Not. Einer plausiblen Lösung wird man sich nähern können, wenn man vier Konstellationen trennt:

- In der politischen Praxis der jüngeren Zeit kommt es nicht selten vor, dass einer Partei im linken oder rechten politischen Spektrum grundsätzlich oder im Hinblick auf bestimmte politische Konzepte Verfassungsfeindlichkeit vorgeworfen wird. Der politische Vorwurf der Verfassungsfeindlichkeit kann – auch wenn er medial unterfüttert wird – alleine nicht ausreichen, um eine Mitgliedschaft in dieser Partei als mit dem Beamtenstatus unvereinbar anzusehen. Dies sollte unbestritten sein.
- Auf der anderen der Seite der Skala liegen vom Bundesverfassungsgericht nach Art. 21 Abs. 2, 4 GG verbotene Parteien, die „nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden.“ Die Mitgliedschaft in einer für verfassungswidrig erklärten und verbotenen Partei ist mit dem Beamtenstatus unvereinbar. Dies ist unstreitig, hat aber derzeit keine praktische Relevanz, da das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 17.1.2017 dem Antrag auf Verbot der NPD mangels tatsächlicher politischer Wichtigkeit dieser Partei nicht stattgegeben hat.
- Allerdings hat das BVerfG – und damit ist die dritte Konstellation angesprochen – in der NPD-Entscheidung klar ausgesprochen, dass die NPD mit dem Grundgesetz nicht vereinbare, also verfassungswidrige Ziele verfolgt. Es hat damit eine neue Kategorie eingeführt: die verfassungsfeindliche, aber nicht verbotene Partei (die allerdings nach Art. 21 Abs. 3, 4 GG von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen werden darf). Die Mitgliedschaft in einer solchen

Partei – das ist in Deutschland derzeit die NPD – ist mit dem Beamtenstatus nicht vereinbar. Auch dies sollte unstreitig sein.

Das Grundgesetz kennt ein Parteienprivileg, aber kein Beamtenprivileg

Am schwierigsten ist die vierte Konstellation zu beurteilen: Eine Partei verfolgt (partiell) verfassungsfeindliche Ziele, eine diesbezügliche Äußerung des BVerfG liegt aber – anders als zur NPD – noch nicht vor. Hier könnte man zunächst den Standpunkt vertreten, dass das in Art. 21 Abs. 4 GG zum Ausdruck kommende Parteienprivileg auch zu Gunsten des Beamten greift: Solange eine Entscheidung des BVerfG nicht vorliege, dürfe eine Partei nicht als verfassungswidrig oder verfassungsfeindlich behandelt und das Engagement für eine solche Partei dürfe nicht als mit dem Beamtenstatus unvereinbar angesehen werden. Eine solche Sichtweise greift allerdings zu kurz. Denn die Eignung eines Beamten, zu der maßgeblich die Verfassungstreue gehört, ist eine individuelle Kategorie: Erweist sich ein Beamter durch sein Verhalten als verfassungsfeindlich, so ist er dies unabhängig davon, ob die Partei, der er angehört, verfassungsfeindlich ist oder nicht (oder ob er überhaupt einer Partei angehört). Daher ist zu unterscheiden: Die Mitgliedschaft eines Beamten in einer (noch) nicht nach Art. 21 Abs. 4 GG vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig oder verfassungsfeindlich erklärten Partei kann *alleine* noch nicht genügen, um den Beamten selbst als verfassungsfeindlich anzusehen. Andererseits und umgekehrt schließt aber das Nichtvorliegen einer Entscheidung nach Art. 21 Abs. 4 GG die Annahme der Ungeeignetheit eines Beamten, der Mitglied dieser Partei ist, nicht aus, wenn sich die mangelnde Verfassungstreue des Beamten aus seinem Verhalten, seinen Äußerungen und den Modalitäten seines Engagements für diese Partei ergibt. Kurz: Art. 21 Abs. 4 GG beinhaltet ein Parteienprivileg, aber kein Beamtenprivileg. Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahr 1975 (BVerfGE 39, 334/359) so beurteilt: Bei der Beurteilung der persönlichen Eignung des Beamten oder des Bewerbers um ein Amt könne auch der Beitritt oder die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei erheblich sein, die verfassungsfeindliche Ziele verfolge, *„unabhängig davon, ob ihre Verfassungswidrigkeit durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts festgestellt ist“*. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnete es sogar als geradezu willkürlich, *„den Dienstherrn zu zwingen, die Verfassungstreue eines Beamten zu bejahen, weil eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungswidrigkeit einer Partei aussteht.“*

Mitgliedschaft des Beamten in der AfD oder einer Teilorganisation

Was bedeuten diese Grundsätze für Beamte, die Mitglied der AfD sind? Ihnen kann nicht allein wegen ihrer Mitgliedschaft in der AfD die Verfassungstreue abgesprochen werden. Umgekehrt zwingt das Fehlen einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur AfD nach Art. 21 Abs. 4 GG den Dienstherrn nicht, dem Beamten die Verfassungstreue zuzusprechen. Es kommt vielmehr

auf eine individuelle Prüfung der Verfassungstreue des einzelnen Beamten an. Die Tatsache, dass die AfD nunmehr vom Bundesamt für Verfassungsschutz als Prüffall behandelt wird, genügt für sich genommen ebenfalls noch nicht, dem Beamten die Verfassungstreue abzusprechen. Sie ist jedoch hinreichender Anlass, die Verfassungstreue von Beamten, die Mitglied der AfD sind, eigens zu prüfen. Der verfassungsschutzrechtliche Prüffall kann somit auch ein beamtenrechtlicher Prüffall sein. Dies gilt umso mehr für Beamte, die Mitglied der Teilvereinigungen „Junge Alternative“ oder „Der Flügel“ sind, die als verfassungsschutzrechtlicher Verdachtsfall eingestuft werden. Dem kann eine Indizwirkung dahingehend zukommen, dass ernstliche Zweifel an der Verfassungstreue des Beamten angebracht sind, die eine intensive Prüfung nahelegen. Insofern kann der verfassungsschutzrechtliche auch ein beamtenrechtlicher Verdachtsfall sein.

